

РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У США

Актуальність теми. Міграція є глобальним загальносвітовим суспільним явищем, яке впливало і продовжує впливати на масштабні, загального характеру зміни у розвитку людства. Протягом останніх десятиліть міграція набула рис універсальної проблеми сучасності, яка пов'язана з питаннями внутрішньої та зовнішньої безпеки держав і потребує широкого міжнародного співробітництва. Вивчення міграційного законодавства США є актуальним, оскільки міграційний процес у цій державі безпосередньо пов'язаний з Україною. Крім того, нашій країні при подальшому формуванні та вдосконаленні існуючого вітчизняного міграційного законодавства доцільно використовувати кращий зарубіжний досвід.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Міграційні тенденції на різних рівнях досліджують у своїх працях як українські, так і іноземні дослідники, серед яких Ю. І. Римаренко, О. А. Малиновська, В. О. Новік, В. І. Олефір, О. І. Піскун, С. Б. Чехович, Т. Александр, Д. Мартін, Р. Босвелл та ін.

Однак невинний процес розвитку і трансформації людського суспільства створює нові тенденції в міграційних переміщеннях, які, в свою чергу, потребують вивчення.

Мета статті. Автором висвітлюється міграційна ситуація Сполучених Штатів Америки, аналізуються методи боротьби з нелегальною міграцією, розглядаються деякі федеральні органи, які займаються питаннями міграції, а також найзначиміші міграційні правові документи.

Виклад основного матеріалу. Як правило, міжнародна міграція виникає при наявності значного контрасту в рівнях економічного розвитку і темпах природного приросту країн, які приймають і віддають робочу силу. Тому географічними центрами міграції є найбільше економічно розвинуті країни, такі як США, Канада, Австралія, більшість західноєвропейських країн, а також країни, де у зв'язку з бурхливим економічним ростом у результаті високих прибутків від продажу нафти спостерігаються масові міграції робочої сили (Бахрейн, Кувейт, Катар, Саудівська Аравія, Об'єднані Арабські Емірати).

Мета міграційної політики може бути розглянутою в трьох аспектах: забезпечення захисту національної економіки від небажаного притоку трудових мігрантів як по масштабах, так і по якісному складу; рішення найбільше гострих проблем в області зайнятості населення в середині країни, що приймає, за рахунок гнучкого регулювання чисельності іноземної робочої сили («експорт» безробіття); раціональне використання прибуваючих у країну трудових мігрантів в економічних і політичних інтересах країни-імпортера.

При виборі концепції міграційної політики велике значення мають національно-історичні особливості країни. Так, уряди країн Європейського співтовариства, ставлячи своєю метою створення єдиного міжнародного ринку

робочої сили, виходять із концепції інтеграції. Для політики Сполучених Штатів Америки, Канади або Австралії більш типовою є концепція асиміляції, або натуралізації, тому що масовий приїзд іноземної робочої сили в цих державах в основному збігався з процесом формування нації. Очевидно, що дана концепція не відповідала умовам Західної Європи з її історично сформованими націями і високою густотою населення.

Найважливішою метою міграційної політики є захист національного ринку праці від неконтрольованого притоку іноземної робочої сили, держави імпортера робочої сили, тому широко застосовують заходи, направлені на запобігання імміграції і скорочення числа іноземної робочої сили в країні перебування.

До числа цих заходів відносяться: припинення несанкціонованого законодавством в'їзду в країну (нелегальної міграції). Нелегальна міграція одержала широке поширення практично у всіх країнах — імпортерах робочої сили. Наприклад, у США, за різними оцінками, проживає біля 13 млн незареєстрованих мігрантів.

Приплив мексиканців в США служить постійним джерелом дешевої робочої сили для американських виробників південних штатів. Для Мексики перекази грошових коштів мексиканців, працюючих в США, складають друге за величиною джерело доходу після продажу нафти.

У 2008 році мексиканські мігранти переказали на батьківщину 23 мільярди доларів. Більше 17 % населення Мексики отримують грошові перекази від трудових мігрантів, працюючих в США. Це найбільш бідні верстви населення, які до 60 % переказів витрачають на купівлю товарів і продуктів першої необхідності.

На сьогодні в США працюють більше шести мільйонів мексиканців, які виконують малокваліфіковану роботу в сільському господарстві, будівництві, легкій промисловості [1].

Для боротьби з нелегальною міграцією широко застосовується метод депортації та інтернування іноземців, які незаконно проникли в країну. Так, у США в 1994 році було прийнято президентське розпорядження № 12473 про створення для незаконно прибулих іноземців таборів, куди вони повинні бути інтерновані. На дану акцію з державного бюджету було асигновано 8 млн 262 тис. доларів для будівництва десяти таборів, розрахованих у цілому на 200 тис. осіб. Подібна депортація «нелегалів» проводилася аж до 1986 р., коли був прийнятий імміграційний закон «Сімпсона».

Положення нового законодавства є взаємодоповнюючими: надання права на легалізацію частини незаконних мігрантів супроводжується обмеженням нової нелегальної міграції. Даний закон ввів санкції проти підприємців, які укривають нелегальних мігрантів, — у вигляді штрафу в розмірі від 250 до 10 тис. доларів або тюремного ув'язнення на термін до 6 місяців.

В цілому міграційну політику визначає Конгрес США, хоча низкою повноважень щодо вирішення питань міграції та керівництва урядовими органами, які безпосередньо здійснюють міграційну політику, володіє Президент. Основними федеральними органами, які займаються міграцією, є Державний депар-

тамент, Служба імміграції та натуралізації (СІН), Національний візовий центр, Міністерство праці, ФБР [2].

Державний департамент займається справами іноземців, які бажають в'їхати до США і знаходяться за кордонами цієї країни (через посольства і консульства). Ця функція департаменту виникла після введення візової системи в 1917 р. Безвізовий в'їзд до США на термін до 90 днів дозволений громадянам 25 країн світу. Варто відзначити певну залежність в отриманні візи від суб'єктивізму консула, рішення якого не може бути переглянутим жодною посадовою особою Держдепартаменту США. Служба імміграції та натуралізації (СІН) є підрозділом Міністерства юстиції, до функцій якого входить безпосереднє запровадження в життя міграційного законодавства в країні та за її межами. СІН перевіряє всіх іноземців, які прибувають до США, має право відмовити у в'їзді (принцип подвійного контролю), слідкує за законністю перебування іноземців на території країни, розглядає заяви щодо продовження терміну перебування, зміни категорії візи, міграційні петиції, що торкаються всіх категорій мігрантів, а також клопотання щодо отримання статусу постійного жителя та громадянина США. Служба імміграції та натуралізації має 4 регіональні офіси, 4 регіональні сервісні центри та 60 відділень СІН, розміщені по всій території США. Загальна кількість працівників СІН становить 26 тис. осіб [3, с. 14].

Національний візовий центр (з 1994 р. — Центр із опрацювання імміграційних віз), відкритий Держдепартаментом у 1991 р., перебуває під керівництвом приватної компанії. Він займається розглядом клопотань щодо імміграційних віз, відправляє заявнику необхідні документи та інструкції, його особову справу пересилає у відповідне консульство США, а також глибоко та всесторонньо перевіряє потенційних мігрантів на предмет скоєння ними злочинів, або причетності до організованої злочинності чи терористичної діяльності [4].

Одним із найзначиміших міграційних правових документів був Закон від 7 жовтня 1999 р. (так званий «іммакт»), куди увійшли висунуті ще у 1988 р. сенаторами Е. Кеннеді та А. Сімпсоном пропозиції щодо надання статусу постійного жителя США іноземним інвесторам, які вкладають не менше 1 млн дол. (а в місцях з високим рівнем безробіття — 0,5 млн дол.) та відкривають для американців не менше 10 робочих місць. Цим законом було також збільшено кількість категорій осіб, яким дозволявся в'їзд у країну (з 2 до 5) та кількість робочих віз (з 54 до 140 тис. осіб). Конгрес США ухвалив цільову програму стосовно провідних спеціалістів оборонного комплексу колишнього СРСР. Згідно з цією програмою була встановлена спеціальна щорічна квота імміграційних віз (кількістю 750 осіб) [5, с. 26]. Попередня поправка до цього Закону збільшувала з 1 жовтня 1991 р. максимальну річну кількість виданих віз з 270 до 700 тис. осіб і повинна була діяти до 21 жовтня 1994 р.

Закон «Про реформу нелегальної імміграції і відповідальності іммігрантів» від 30 лютого 1996 р. встановив сувору відповідальність за порушення умов візового цензу. Заборона на в'їзд у країну протягом трьох років стосувалася осіб, чие безперервне перебування в США понад дозволений термін склало відрізок

часу від 180 днів до 1 року, і протягом 10 років — на тих осіб, чиє перебування в країні понад дозволений час склало більше 1 року. Особи, депортовані із США, не можуть знову в'їхати туди протягом 10 років. Особи, яким було відмовлено у в'їзді, не можуть в'їжджати у США протягом п'яти років. Згідно з новим Законом значно більші права отримали інспектори Служби імміграції та натуралізації, яким була надана можливість самостійно приймати рішення про відмову у в'їзді безпосередньо в пунктах в'їзду. Окрім цього, Закон 1996 року поставив перед відповідними державними органами та структурами завдання розроблення та запровадження автоматизованої системи контролю за в'їздом у країну та виїздом із країни іноземців.

Одночасно з посиленням політики стосовно нелегальних мігрантів, законодавство США передбачає право на легалізацію для частини іноземців, це є гуманним актом і свідчить про демократичні тенденції в здійсненні сучасної імміграційної політики. Враховуючи інтереси великого агробізнесу, був зроблений виняток для сезонних сільськогосподарських робітників. Легалізованими також вважалися ті іноземці, що могли підтвердити документально, що вони проробили в США біля 90 днів і прожили безвиїздно не менше 180 днів.

В даний час легалізації незареєстрованих іммігрантів у США перешкоджає довгий ряд бюрократичних перепон: одержання дозволу на конкретну трудову діяльність, розгляд клопотань про надання пільг, тяганина з судовим розглядом, затримки з встановленням квот, засвідчення про знання англійської мови та американського законодавства.

Заходи, пов'язані з ускладненням процедурних норм, що регулюють питання в'їзду, продовження терміну перебування в країні, зміни робочого місця носять обмежувальний характер, тому що спрямовані на скорочення числа прибуваючих трудових мігрантів. У більшості країн-імпортерів візи на в'їзд видаються тільки тим іммігрантам, яким гарантується працевлаштування. Так, по законодавству ПАР у першу чергу приймаються ті мігранти, що документально можуть підтвердити, що для них є вакансії в приватних або державних фірмах. У США для одержання візи на в'їзд необхідно одержати так названий трудовий сертифікат — офіційне підтвердження від фірми або компанії про згоду дати робоче місце, завірений в Міністерстві праці США, причому процес одержання трудового сертифіката є дуже складною і тривалою процедурою. Максимальний термін, на який видається віза трудовому іммігранту, не може перевищувати 2 роки, а продовження або поновлення цієї візи є вкрай трудомістким процесом, що вимагає практично наново виконати всі імміграційні формальності.

Імміграційне законодавство США встановлює, що для видачі трудового сертифіката Міністерство праці США повинно переконатися, «що на місці передбачуваного працевлаштування іноземця в даний час немає американських робітників, які можуть, бажають і мають достатню кваліфікацію для виконання визначеної роботи, для якої підходить і на яку претендує іноземець». Крім того, повинно бути встановлено, що працевлаштування іноземця не зробить негативного впливу на зарплату або умови праці американських робітників.

Для трудового мігранта в США обмежені можливості виїзду з США, наприклад, у відпустку, з родинних обставин або інших причин. Нарешті, трудові іммігранти не вправі по власному розсуду переміняти місце роботи, район проживання або інші умови контракту, не ризикуючи бути депортованими із США. У ПАР мігранту протягом перших трьох років після переселення в країну забороняється змінювати галузь занять, але дозволено змінювати роботодавців. Подібні обмеження поширені також у багатьох країнах Західної Європи.

Так, регулювання чисельності прибуваючих мігрантів здійснюється за допомогою імміграційної квоти, яка щорічно розраховується в країнах імпортерів.

Як правило, розміри міграційної квоти є предметом гострої дискусії в країнах-імпортерах. Так, у США під тиском ведучих американських економістів, політиків і підприємців у 1990 р. був прийнятий новий закон про імміграцію, який президент Дж. Буш (старший) назвав «самою всеосяжною реформою імміграційних законів за останні 66 років». Даний закон істотно розширив розміри квоти, призначені для працюючих іммігрантів, тому що по розрахунках фахівців у 90-ті роки економіка США мала гостру потребу в кваліфікованій робочій силі, це, у першу чергу, викликано зниженням за останні три десятиріччя рівня народжуваності і скорочення числа молодих працівників, які приходять на зміну пенсіонерам. У новому імміграційному законодавстві передбачається квота в 140 тис. віз для осіб, що в'їжджають у США в пошуках роботи.

Що стосується США, Західної Європи й інших індустріально розвинених країн, у 90-х роках особливо стала відчуватися втрата контролю над кордонами, через які ринулися потоки мігрантів (із Мексики в США, із колишньої Югославії та Албанії — у Німеччину та Італію, з турецького Курдистану — у Скандинавію і т. д.). У цьому сенсі неконтрольована міграція на рубежі тисячоріч стала якісно новим феноменом міжнародного життя, яка зачіпляє національну безпеку і державний суверенітет усіх країн і народів [6].

Висновки. З огляду на вищевикладене, зацікавленість питаннями міграції до США стає цілком зрозумілою, адже Сполучені Штати Америки продовжують залишатися однією з небагатьох держав світу, які й сьогодні приймають значну кількість мігрантів. Зокрема, лише протягом 90-х років ХХ ст. у США в'їхало понад 8 млн легальних мігрантів. Згідно з підрахунками Бюро перепису населення США, кожен десятий житель цієї держави був народжений поза межами США [7]. Окрім того, в країні постійно перебуває принаймні 5 млн нелегальних мігрантів, що становить 1,9 % усього населення країни.

Найважливішою метою міграційної політики є захист національного ринку праці від неконтрольованого притоку іноземної робочої сили, держави імпортера робочої сили, тому широко застосовують заходи, направлені на запобігання міграції і скорочення числа іноземної робочої сили в країні перебування.

До числа цих заходів відносяться: припинення несанкціонованого законодавством в'їзду в країну (нелегальної міграції). Для боротьби з нелегальною міграцією широко застосовується метод депортації та інтернування іноземців, які незаконно проникли в країну. Надання права на легалізацію частини незаконних мігрантів супроводжується обмеженням нової нелегальної міграції.

В цілому міграційну політику визначає Конгрес США. Основними федеральними органами, які займаються міграцією, є Державний департамент, Служба імміграції та натуралізації, Національний візовий центр, Міністерство праці, ФБР.

Література

1. Корреспондент [Електронний ресурс] : В 2008 году при попытке пересечь границу с США погибли 415 мексиканцев. — Режим доступа: <http://korrespondent.net/world/697636-v-2008-godu-pri-popytke-peresech-granicu-s-ssha-pogibli-415-meksikancev>
2. Jacoby T. Immigration Nation, Foreign Affairs, Nov. — Dec., 2006. — P. 50–65; Reinventing the Melting Pot: The New Immigrants and What It Means to Be American / ed. by Jacoby T., 2006.
3. СІН — пострах для нелегалів і друг для іммігрантів // Міліція України. — 1998. — № 2. — С. 14.
4. Hathawa J. C. International Protection: [Relocation] / James C. Hathaway, Michelle Foster; Flight Alternative as an Aspect Of Refugee Status Determination. — University of Michigan, 2001.
5. Нагорная Н. В. Как поехать, учиться, работать и выжить в Америке / Н. В. Нагорная. — М., 1996. — С. 26.
6. Сучасна міграційна політика західних держав [Електронний ресурс] : Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. — Режим доступа: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z190_page_10.html
7. Omnibus Oversight Hearing on Illegal Immigration. Statement of the Honorable Lamar Smith, Chairman of the Subcommittee on Immigration and Claims of the House Committee on the Judiciary. — 1999. — March, 18.

Анотація

Звездная Т. М. Регулювання міграційної політики у США. — Стаття.

У статті досліджується стан нелегальної міграції у США, розглядається державна політика з питань міграції та національної безпеки, висвітлюється міграційне законодавство США, адже Сполучені Штати Америки продовжують залишатися однією з небагатьох держав світу, які й сьогодні приймають значну кількість мігрантів.

Ключові слова: міграційна політика, боротьба з нелегальною міграцією, імміграційне законодавство США.

Аннотация

Звездная Т. Н. Регулирование миграционной политики в США. — Статья.

В статье исследуется состояние нелегальной миграции в США, рассматривается государственная политика по вопросам миграции и национальной безопасности, освещается миграционное законодательство США, ведь Соединенные Штаты Америки продолжают оставаться одной из немногих государств мира, которые и сегодня принимают значительное количество мигрантов.

Ключевые слова: миграционная политика, борьба с нелегальной миграцией, иммиграционное законодательство США.

Summary

Zvyozdnaya T. N. Adjusting of migratory politics is in the USA. — Article.

The article is describing the state of illegal migration in the USA, a government policy is examined on questions of migration and national safety, the migratory legislation of the USA is illuminated, the United States of America in fact continue to remain the one of not many states of the world, that still accept migrants.

Keywords: migratory politics, fight against illegal migration, immigration legislation of the USA.